

**R E V I S T A**

*de la*

**C E P A L**

**NUMERO 58**

**ABRIL 1996**

**SANTIAGO DE CHILE**

**GERT ROSENTHAL**

*Director*

**EUGENIO LAHERA**

*Secretario Técnico*

**NACIONES UNIDAS**

## S U M A R I O

<b>Aníbal Pinto Santa Cruz</b>	<b>7</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>Los paradigmas de la política social en América Latina</b>	<b>9</b>
<i>Rolando Franco</i>	
<b>Virtudes y limitaciones de los mapas censales de carencias críticas</b>	<b>23</b>
<i>Rubén Kaztman</i>	
<b>Centroamérica: inflación y estabilización en la crisis y poscrisis</b>	<b>33</b>
<i>Hubert Escaith, Claudia Schatan</i>	
<b>El Estado, la empresa y la restauración del paradigma neoclásico</b>	<b>51</b>
<i>A. Barros de Castro</i>	
<b>Globalización y pérdida de autonomía de las autoridades fiscales, bancarias y monetarias</b>	<b>63</b>
<i>Juan Carlos Lerda</i>	
<b>El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980</b>	<b>79</b>
<i>Graciela Moguillansky</i>	
<b>Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina</b>	<b>95</b>
<i>Frank Vogelgesang</i>	
<b>México: Plan y coyuntura</b>	<b>115</b>
<i>David Ibarra</i>	
<b>Comercio exterior y medio ambiente: experiencias en tres sectores exportadores chilenos</b>	<b>129</b>
<i>Imme Scholz</i>	
<b>El desafío competitivo para la industria brasileña</b>	<b>145</b>
<i>João Carlos Ferraz, David Kupfer, Lia Hagenauer</i>	
<b>Indicadores de la política fiscal: diseño y aplicaciones para Chile</b>	<b>175</b>
<i>Ricardo Mariner</i>	
<b>La CEPAL y la sociología del desarrollo</b>	<b>191</b>
<i>Enzo Faletto</i>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>205</b>

# **Virtudes y** *limitaciones de los* **mapas censales** *de carencias críticas*

**Rubén Kaztman**

*Director de la  
Oficina de la CEPAL*

*en Montevideo*

Concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme cuya finalidad es contribuir a la racionalización y optimización del gasto social, los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y de más éxito de la información censal con fines de programación social que se haya realizado en los países de América Latina. Sin embargo, junto con extenderse el reconocimiento de su importancia y potencialidad como instrumento de política, han surgido interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, y sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o revelar las cambiantes formas que asume la pobreza. Este artículo plantea sintéticamente cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas: su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; la capacidad de hacer comparaciones en el espacio; la Importunidad de la información, y la adecuación de las variables investigadas.

# I

## Introducción

Los mapas de carencias críticas<sup>1</sup> han sido concebidos como instrumentos técnicos, objetivos y de aplicación uniforme para contribuir a racionalizar y optimizar el gasto social. Con ese propósito, buscan estimar, a nivel tan desagregado como se quiera, el peso relativo de hogares con carencias críticas en el total de hogares de cada localidad o estrato de asentamiento poblacional. También permiten identificar las carencias más importantes en cada unidad geográfica y analizar el perfil sociodemográfico de los hogares con carencias, contrastándolo con el del resto de los hogares.

A mi juicio, los mapas de carencias críticas constituyen la utilización más ambiciosa y de mayor éxito de la información censal con fines de programación social. Sus bondades se tornan evidentes, vistas las limitaciones de los censos para incorporar cualquier tipo de investigación que exceda los propósitos que tradicionalmente orientan su diseño. En efecto, la recolección simultánea, el procesamiento y la difusión de información confiable sobre la totalidad de la población de un país, requieren una organización que pueda controlar los detalles de cada paso del censo. Lo costoso y complejo de esta operación restringe la capacidad de las oficinas estadísticas de aceptar demandas temáticas más allá del mínimo indispensable para obtener una radiografía periódica de la situación sociodemográfica. Pese a ello, y dado que el reconocimiento generalizado de la utilidad de los mapas de necesidades básicas insatisfechas para orientar las políticas sociales ha contribuido a prestigiar la labor de las oficinas nacionales de estadística, los responsables de esas tareas parecen más permeables a la inclusión o modificación de preguntas que, sin desvirtuar los objetivos originales del censo, permitan mejorar la investigación de la magnitud, localización y características de los hogares con carencias críticas.

En los países latinoamericanos que aplicaron esta metodología, la difusión de sus resultados reveló el gran potencial de los censos como fuente de información para el ataque a la pobreza; elevó la sensibilidad pública ante el tema y estimuló un debate nacional

sobre la adecuación de los indicadores de pobreza. Todo ello tuvo un efecto benéfico general: estimuló la uniformación de las definiciones y usos de indicadores entre los organismos responsables de la acción social; redujo la duplicidad de esfuerzos y creó condiciones para integrar la información y coordinar mejor la acción hacia los pobres.

La importancia de este último logro no ha sido, a mi entender, suficientemente destacada. En los últimos años, quienes desde distintos ángulos se ocupan del tema de la pobreza han tenido oportunidad de observar un creciente acercamiento entre especialistas en las distintas tareas que median entre el pensamiento y la intervención social: los que conceptualizan y operacionalizan el problema, los productores de datos que organizan la recolección de información y la procesan, los expertos en informática que desarrollan o adaptan tecnologías georreferenciales,<sup>2</sup> los analistas de información y los diseñadores, decisores, ejecutores y evaluadores de programas. Esto ha resultado en una sinergia positiva, en la cual los esfuerzos por racionalizar y optimizar el gasto social tienen como contrapartida una racionalización y optimización de la inversión en metodologías y técnicas, así como un continuo refinamiento conceptual. Al favorecer el desarrollo de formas simples, atractivas y fácilmente inteligibles de presentar los diagnósticos, los mapas de carencias críticas se transformaron en un eslabón crítico en este proceso de articulación entre pensamiento y acción en la lucha antipobreza.

Por el lado de los usuarios, el reconocimiento de la importancia y la potencialidad de los mapas de carencias críticas con base censal ha despertado interrogantes sobre sus virtudes y limitaciones, así como sobre la medida en que pueden llegar a satisfacer demandas más complejas de información social, o revelar las cambiantes formas que asume la pobreza. En lo que sigue plantearé de manera sintética cinco de los interrogantes más frecuentes referidos a estos mapas:

<sup>1</sup> En este texto se utilizarán como equivalentes los términos "carencias críticas" y "necesidades básicas insatisfechas".

<sup>2</sup> Es decir, tecnologías que permiten la localización rápida —y el examen de los perfiles— de unidades geográficas pequeñas que cumplen con ciertas características previamente definidas.

i) su capacidad de incluir o excluir beneficiarios de las políticas contra la pobreza; ii) la capacidad de hacer comparaciones en el tiempo; iii) la capacidad de ha-

cer comparaciones en el espacio; iv) la oportunidad de la información, y v) la adecuación de las variables investigadas.

## II

### Problemas de inclusión y exclusión de categorías de pobres en los mapas de carencias críticas

Para responder al interrogante acerca de la capacidad de los mapas de incluir o excluir categorías de pobres, es conveniente hacer un rápido repaso de los criterios con que se construyeron los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Estos fueron básicamente cinco.

El primero, que podemos denominar de agregación geográfica, busca localizar hogares con carencias y analizarlos con la mayor desagregación geográfica posible. El único instrumento de recolección de datos con la cobertura requerida para alcanzar este objetivo es el censo de población. La elección del censo, a su vez, pone límites muy claros a la selección de indicadores.

El segundo es el criterio de representatividad. Dada la limitación recién mencionada, y como una forma de garantizar que las características seleccionadas sean representativas de la incapacidad de satisfacer una gama de necesidades más amplia que la que investiga el censo, se establece que los indicadores deben mostrar una asociación estadísticamente significativa con el nivel de ingreso de los hogares que define la línea de pobreza.

El tercero es el criterio de universalidad. Este apunta a que el acceso a bienes o servicios que permitan satisfacer la necesidad básica considerada se encuentre dentro de las opciones razonablemente factibles para todos los hogares del territorio nacional. Una necesidad se considera insatisfecha sólo cuando refleja privaciones agudas, y satisfecha cuando se plantean dudas sobre el carácter crítico de la carencia, o cuando los indicadores se prestan al registro de situaciones heterogéneas en distintos ámbitos geográficos.

El cuarto criterio es el de estabilidad. Se da prioridad a indicadores que, por su menor sensibilidad a

la coyuntura, reflejan características relativamente permanentes de los hogares.

El último criterio es el de simplicidad. Se aplica toda vez que se enfrentan dos o más opciones de validez similar para la medición de una carencia crítica con el objeto de seleccionar el indicador más simple y fácilmente inteligible.

Los indicadores contruidos sobre la base de estos criterios minimizan el riesgo de incluir hogares de baja vulnerabilidad social en el total de hogares con carencias. Por su parte, el alto nivel de desagregación que es posible alcanzar con la información censal, y el acceso cada vez mayor a paquetes informáticos con metodologías que permiten trabajar con localidades pequeñas, altamente homogéneas en cuanto a las carencias de los hogares comprendidos, hacen que los mapas así elaborados resulten de gran utilidad para focalizar la acción de las políticas sociales.

Desde el punto de vista de las limitaciones, los indicadores seleccionados no permiten localizar, ni obviamente analizar, aquellos hogares que tras haber sufrido recientes procesos de movilidad descendente pueden considerarse nuevos pobres y que, como tales, tienen niveles educativos, normas de asistencia escolar para sus hijos y una infraestructura de vivienda propios de su posición anterior. En las circunstancias presentes de muchos países latinoamericanos ésta es sin duda una limitación importante, ya que la nueva pobreza emerge de los procesos de reconversión y ajuste que se generalizan en la región y cuya significación con respecto a los cambios en el perfil de las estructuras sociales no ha sido todavía debidamente diagnosticada ni, por supuesto, evaluada en cuanto a sus consecuencias sociopolíticas. Lo que sí resulta evidente es que en el futuro inmediato tendremos que

prepararnos para estimar la magnitud de los nuevos pobres, conocer sus características y producir información útil para diseñar y aplicar políticas que reduzcan su vulnerabilidad e impidan la activación de mecanismos que lleven a su marginación y a la pobreza crónica.

Otra limitación se deriva de que los mapas identifican agregados geográficos. Ello trae aparejado al menos dos sesgos. Por un lado, cierto monto de recursos se filtra a hogares no pobres que por residir en aglomerados con altas concentraciones de pobreza aumentan sus posibilidades de beneficiarse de los bienes o servicios en que se traducen las políticas. Por

otro, hogares que forman parte de la población a la que se dirigen los programas pero que están ubicados en localidades con baja densidad de pobreza, no son alcanzados por las políticas con base territorial. Esto significa que la eficacia de los mapas como proveedores de información para políticas antipobreza esté muy asociada al grado de concentración espacial de los hogares con carencias críticas y a la homogeneidad de sus perfiles. Su eficiencia, sin embargo, es generalmente alta, puesto que el costo de la desviación de recursos suele ser menor que el de los recursos administrativos que sería necesario movilizar para afinar la selección (CEPAL, 1995b, pp.13-25).<sup>3</sup>

### III

## Comparabilidad en el tiempo

### 1. Consideraciones generales

Aunque los mapas de carencias críticas no fueron diseñados con ese propósito, la mayoría de sus usuarios hace inferencias sobre la evolución de dichas carencias toda vez que disponen de información para dos o más puntos en el tiempo. Ciertas inferencias pueden hacerse y otras no. Los datos resultan útiles para evaluar avances y retrocesos en cada indicador y, con apoyo en información adicional, también se pueden interpretar válidamente como éxitos y fracasos parciales del impacto generado por diversos programas. Pero en este último caso es necesario transitar con cautela. La mejoría en algunos indicadores (por ejemplo, hacinamiento, capacidad de subsistencia y asistencia escolar) puede deberse, más que al efecto de programas específicos de vivienda, de educación, o de apoyo a familias numerosas, a fenómenos como la reducción de la fecundidad o la expansión del empleo, los que ciertamente responden a otros factores determinantes.

Los recaudos deberán ser mayores cuando se trate, ya no de seguir la evolución de indicadores singulares, sino de interpretar globalmente las variaciones en el porcentaje de hogares o personas que aparecen con necesidades básicas insatisfechas. En primer lugar, tales variaciones no deben interpretarse como cambios en la magnitud de la pobreza. Ya mencioné que los indicadores corrientes de necesidades básicas insatisfechas no permiten identificar a los nuevos po-

bres y, como se verá más adelante, por su construcción es muy probable que también subestimen la pobreza crónica urbana. Por lo tanto, aun cuando la preocupación que da origen a los mapas está asociada a la búsqueda de información sobre las situaciones que afectan a los grupos poblacionales de alto riesgo, como el índice general de necesidades básicas insatisfechas mide sólo un segmento de ellos, la comparación no permite seguir la evolución de la pobreza.

En segundo lugar, debe tenerse presente que la representatividad que muestran los indicadores censales de esas necesidades en relación con otras dimensiones de la pobreza varía con el tiempo, consideración pertinente cuando se está trabajando con datos censales recogidos con diferencias de al menos diez años en países sometidos a cambios socioeconómicos muy acelerados. Si contrastamos esta situación con la metodología empleada para la estimación de las líneas de pobreza, encontramos que esta última incorpora la relatividad temporal. Ella está implícita, por ejemplo, en la actualización periódica de los productos que componen la canasta de consumo, tomando en cuenta las transformaciones en los hábitos alimenticios, en los promedios de peso y talla, en las proporciones de la población que se dedica a actividades que demandan distintos consumos de energía y por ende, diferentes

<sup>3</sup>Sobre los factores que condicionan la relevancia del espacio para asignar recursos, véase CEPAL, 1995a, p. 7.

niveles de ingesta de calorías, así como en la consideración de las variaciones en el peso que tienen los alimentos en el consumo total. La idea subyacente es que la canasta de consumo que queda finalmente definida refleja los cambios culturales en las formas de satisfacer las necesidades básicas y por ende, los cambios en los umbrales de lo que se considera condiciones dignas de vida. En rigor, también en la metodología con que se construyen los indicadores de necesidades básicas insatisfechas está contemplada la actualización periódica de los indicadores a través de la asociación de cada uno de ellos con el nivel de ingreso de los hogares que define la línea de pobreza y de la consulta a jueces especializados en las distintas dimensiones de las necesidades básicas. Sin embargo, por lo que sé, en la práctica, allí donde se han hecho comparaciones en el tiempo, no se han modificado los indicadores utilizados en la versión original.

Para ilustrar la importancia de modificar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas en toda comparación temporal válida consideremos el de capacidad de subsistencia. Este indicador busca identificar los hogares con una baja capacidad potencial de obtener ingresos para la subsistencia adecuada de todos sus miembros. Con este fin, clasifica como hogares con carencias críticas a aquellos cuyos jefes tienen, por un lado, un nivel de educación lo suficientemente bajo como para constituir una clara desventaja en un mercado ocupacional que exige calificaciones cada vez mayores, y por otro, un número de no perceptores de ingreso relativamente alto con respecto a los perceptores, incluyendo entre estos últimos los trabajadores familiares no remunerados (Uruguay, DGEC/CEPAL, 1989, pp. 68-70).

Una primera precisión que fue necesario introducir fue la de condicionar el requisito de educación a la edad del jefe de familia. El análisis de los datos de la encuesta de hogares de Uruguay permitió observar que en los jefes menores de 45 años el no haber finalizado el ciclo de educación primaria estaba fuertemente asociado a ingresos personales por debajo de la línea de pobreza; pero que entre los mayores de esa edad, el número de años de educación necesario para rebasar la línea de pobreza descendía abruptamente. Esta diferencia se vincula a derechos y privilegios adquiridos por la antigüedad en los puestos de trabajo, pero también a cambios en los criterios de reclutamiento del mercado laboral. Una buena parte de los mayores de 45 años se incorporaron al mercado cuando saber leer y escribir era condición suficiente para ser considerado candidato potencial para el sector público y para

una amplia variedad de actividades privadas. Una vez insertos en la estructura ocupacional, la acumulación de experiencia y la adquisición de derechos en un mercado fuertemente sindicalizado, les permitieron obtener y mantener un nivel de ingresos alto en comparación con el de personas de generaciones posteriores con niveles de educación similares.

Estas consideraciones nos llevaron a definir distintos niveles de educación para ambos grupos de edad, con miras a homogeneizar sus ventajas relativas en el mercado. En el grupo más joven se estableció un mínimo de cinco años de educación primaria. Para los mayores de 45 años, en cambio, se fijó en sólo dos años de educación formal, tomando en cuenta que en las áreas rurales uruguayas hubo mucho tiempo escuelas que completaban el ciclo primario con sólo tres años.

Al comparar los datos de este indicador diez años después, se observan dos fenómenos. Por un lado, aumentan los promedios educativos de ambos segmentos etáricos de jefes de hogar. Entre los mayores de 45 años se encuentra la cohorte que en el censo anterior tenía de 35 a 44 años y ya mostraba mayores niveles de escolaridad, y a los menores de 45 años se agregó una cohorte muchos de cuyos miembros se encontraban estudiando en la época del censo anterior. Por otro lado, se produjo una devaluación de la educación reflejada en menores ingresos promedios, absolutos y relativos, para un mismo nivel de educación formal. Este hecho no sólo afectó a Uruguay, sino que se observa en todos los países latinoamericanos para los que se dispone de información entre 1980 y 1990 (CEPAL, 1994, cuadro 51, pp. 203 y ss.). En otras palabras, para hacer una comparación válida, los cambios mencionados obligan a modificar los mínimos de escolarización fijados para cada grupo de edad en el indicador de capacidad de subsistencia.

En resumen, los indicadores de necesidades básicas insatisfechas, sin modificaciones, permiten seguir los avances y retrocesos en cada uno de ellos y, con el cuidado correspondiente, elaborar inferencias sobre el éxito o fracaso de políticas dirigidas a satisfacer cada carencia. Pero no permiten estimar la evolución de la pobreza, ni la de la magnitud de los hogares con carencias críticas. Esta última estimación requeriría tareas de revalidación que aseguren la representatividad de los indicadores seleccionados con respecto al conjunto de factores sicofísicos y culturales que constituyen, en cada momento histórico, condición mínima necesaria para el funcionamiento de la vida humana en una sociedad específica.

## 2. Factores que intervienen en las tendencias del índice de necesidades básicas insatisfechas

A esta altura conviene hacer un paréntesis a fin de explorar con más detalle algunos de los factores que determinan la dirección de las tendencias que se observan en los indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Al respecto, parto de una constatación: contrariamente a lo que cabría esperar, la mayoría de los países para los que existen datos sobre la evolución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas durante la crisis económica de los años ochenta, no refleja el deterioro de la situación de los hogares que se manifiesta en los datos de empleo e ingresos.

Esto surge del análisis de los datos de varios documentos nacionales y regionales que permiten observar la evolución del porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas en distintos períodos de los años ochenta en ocho países: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (PNUD, 1990; Uruguay, Programa de Inversión Social, 1994; Ortega y Tironi, 1988). De éstos, sólo Perú muestra un pequeño aumento en el porcentaje de población urbana con necesidades básicas insatisfechas entre 1981 y 1985. Por otra parte, en los pocos casos en los que me fue posible compatibilizar en grado razonable las áreas y fechas de los datos de porcentajes de hogares con necesidades de ese tipo y porcentajes de hogares por debajo de la línea de pobreza, los resultados muestran un claro desajuste entre la evolución de uno y otro indicador (cuadro 1), con un comportamiento claramente más positivo del indicador de necesidades básicas insatisfechas.

Las razones de esta discrepancia han sido analizadas desde distintas ópticas en varios documentos (Bustelo y Minujin, 1994; Botvinik, 1990; Kaztman y Gerstenfeld, 1990). En síntesis, ellas reflejan principalmente la acción de fenómenos como:

i) el tiempo de maduración de inversiones en infraestructura para la educación, vivienda, saneamiento y agua potable, cuyo inicio y ejecución es previo a la crisis, pero cuyos efectos en la situación de los hogares comienzan a observarse durante ella;<sup>4</sup>

ii) la inercia de los factores culturales, que hace que una vez instalada la imagen que asocia la educación al mejoramiento de las condiciones de vida los padres tiendan a hacer el máximo esfuerzo por ga-

rantizar la continuidad de la asistencia escolar de sus hijos;

iii) la resistencia a abandonar logros en el acceso a servicios públicos (agua, saneamiento, educación) o que son producto de inversiones realizadas en el pasado (vivienda). Estas resistencias marcan prioridades en el desahorro, es decir, en el orden en el cual los hogares afectados por la crisis económica se van desprendiendo de bienes y servicios;

iv) las prioridades que asignan los gobiernos a la acción sobre las áreas "blandas" de intervención social, esto es, aquellas que ofrecen menores resistencias institucionales, políticas o culturales, por encima de la acción sobre las áreas "duras", como son las políticas de salarios, de empleo y de generación y redistribución de ingresos, que tienen mayor incidencia en los niveles de equidad social.

v) las preferencias estatales por la selección y fijación de metas fácilmente inteligibles.<sup>5</sup> Varios gobiernos de la región hicieron uso de algunos de los indicadores que forman el índice para fijar metas sociales, concentrando sus esfuerzos en la reducción del nivel de carencias críticas que éstos denunciaban;

vi) como se señaló anteriormente, varios de los indicadores seleccionados están vinculados de manera directa o indirecta a la tasa de natalidad (hacinamiento, asistencia escolar y capacidad de subsistencia). Su probabilidad de descender aumenta cuando hay menos niños, o cuando el peso de éstos en el total de la población disminuye (también el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza debería bajar por la misma razón). Dada la tendencia secular a la reducción de la natalidad en todos los países de la región, sería dable esperar que por este solo hecho se produjera una reducción en el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas.

La consideración de estos factores ayuda a clarificar el estricto significado de la reducción de ese porcentaje de hogares en el marco de un programa de acciones contra la pobreza, sin negar que tal reducción pueda implicar un mejoramiento real de las condiciones de vida de los hogares.

<sup>4</sup> Este fenómeno llama la atención sobre la necesidad de considerar los elementos de temporalidad en la evaluación del efecto de los programas.

<sup>5</sup> Hay que tener en cuenta que la capacidad de convocatoria de una meta social depende no sólo de su contenido sino también de la forma en que se la presenta. Una buena operacionalización, que haga rápidamente inteligible lo que se quiere alcanzar, facilita la comunicación de lo que se pretende, hace más popular el concepto y favorece la receptividad de su contenido. Así ha sucedido con las necesidades básicas insatisfechas.



CUADRO 1

**América Latina (cinco países): Hogares urbanos con necesidades básicas insatisfechas y bajo la línea de pobreza**  
(Porcentajes sobre el total de hogares urbanos)

	Año	Con necesidades básicas insatisfechas	Año	Bajo la línea de pobreza
Argentina <sup>a</sup>	1980	16.6	1980	5.0
	1988	11.5	1990	16.0
Colombia	1973	50.0	1970	38.0
	1988	15.1	1988	35.5
Perú <sup>b</sup>	1981	27.0	1979	29.0
	1986	27.2	1986	37.0
Uruguay <sup>c</sup>	1984	11.1	1985	20.5
	1989	8.4	1992	9.2
Venezuela	1981	34.3	1981	12.0
	1988	27.0	1988	20.0

Fuentes: Para líneas de pobreza: CEPAL, 1994. Para hogares con necesidades básicas insatisfechas: PNUD, 1990. Para Uruguay: CEPAL, 1990.

<sup>a</sup> Gran Buenos Aires. <sup>b</sup> Lima y Callao. <sup>c</sup> Montevideo.

## IV

### Comparabilidad en el espacio

Como se ha dicho, uno de los criterios básicos para definir los indicadores que forman el índice de necesidades básicas insatisfechas es el de establecer los puntos de corte de cada indicador a niveles lo suficientemente críticos (privaciones agudas) como para garantizar que las alternativas de superación de cada una de esas carencias formen parte del dominio de opciones factibles para los hogares del universo analizado.

La aplicación de este criterio, sin embargo, se subordinó en algunos casos al tipo de necesidad, partiendo del supuesto de que la satisfacción de un determinado nivel de alguna de las necesidades analizadas constituía un requisito ineludible para que las personas pudieran integrarse a la sociedad, con independencia de la mayor o menor facilidad que brindara la infraestructura local para satisfacer esa necesidad. Tal es el caso de la asistencia a la escuela para los niños en edad escolar. Es sabido que factores como la distancia entre el hogar y la escuela, los caminos, los problemas de transporte, el clima, la infraestructura de los establecimientos, su dotación de recursos pedagógicos o de docentes calificados, así como las demandas de trabajo infantil en las tareas agropecuarias, se confabulan para que los niños de algunas áreas rurales en-

cuentren obstáculos para asistir a las escuelas. Sin embargo, se consideró que si el niño en edad escolar no va a la escuela se le condena a la exclusión y a la marginación, tanto en el mundo rural como en el urbano, negándole un derecho que es condición necesaria para su incorporación al mercado de trabajo actual y para el ejercicio de la ciudadanía plena. En otras palabras, la no asistencia a la escuela es una carencia crítica en toda la geografía del país, constituyendo por ello un dato que incide significativamente en la elaboración e implementación de la política educativa.

Pero, con excepción de la asistencia escolar, para el resto de los indicadores se puede afirmar que la decisión de seleccionar los umbrales de satisfacción dentro de un dominio de alternativas accesibles a todos los hogares de un país, si bien tuvo la ventaja de minimizar el riesgo de inclusión de no pobres y también tuvo la desventaja de producir un efecto de nivelación hacia abajo que, al acentuar el carácter crítico de cada carencia, sesgó la información hacia la exclusión de pobres urbanos y por ende llevó a subestimar la pobreza urbana.

La decisión de trabajar con los mismos indicadores en las áreas urbana y rural lleva implícito un

supuesto de homogeneidad cultural. Sin duda, el significado que cada persona da a su situación está muy influido por las imágenes que predominan en su medio acerca de lo que se entiende por condiciones dignas de vida. Tales significados, a su vez, afectan sus actitudes y comportamientos, sus sentimientos de pertenencia o marginación respecto de la comunidad en que vive, su capacidad y disposición a hacer uso del "capital social" que resulta de su participación en ella y por último, su respuesta ante las oportunidades que se puedan abrir para salir de la pobreza.<sup>6</sup> Así, en muchos países de la región, los miembros de un hogar urbano que no dispongan de un televisor o de acceso a agua de red experimentarán sentimientos de privación relativa, mientras que muy probablemente esa situación no provoque los mismos sentimientos en el medio rural.

Consideraciones como las anteriores apuntan a la conveniencia de desarrollar indicadores distintos, o de usar ponderaciones diversas, para las áreas rural y urbana. Sin embargo, debe tenerse presente que hacerlo conduce a un diseño metodológico más complejo y, por ende, más costoso. Por un lado, porque el ajuste de la definición y validación de indicadores a las realidades de las distintas áreas requiere un trabajo más

detallado. Por otro, porque si se acepta la importancia del elemento cultural en la diferenciación rural urbana, y se relativiza por ese medio el significado de las carencias, se hace necesario aplicar el mismo criterio (o justificar por qué no se aplica) para diferenciar otras áreas (por ejemplo, centros urbanos de distinto tamaño, o regiones, como en el caso del nordeste y el sur de Brasil).

Dados los problemas de costos y las complejidades de diseño que traería aparejada la decisión de considerar los factores subculturales, ésta debería tomarse sólo cuando la significación de tales factores es muy clara. Como no es fácil encontrar evidencia al respecto, parecería conveniente tomar como indicador aproximado el nivel de las diferencias en las condiciones de vida entre distintas áreas de un país. De este modo, en los países que presentan características más homogéneas se aplicarían los mismos indicadores, mientras que en aquellos en los que las diferencias son muy pronunciadas se buscaría definir indicadores que contemplen el significado que las poblaciones correspondientes dan al acceso a los mismos servicios. Esta última opción evitaría la nivelación hacia abajo, reduciendo de ese modo el riesgo de excluir del grupo de los carenciados urbanos a los que se sienten y actúan como tales.

## V

### Oportunidad de la información

La base censal de los mapas pone límites claros a su capacidad para captar cambios en la situación de los potenciales receptores de políticas sociales. Los países que mantienen un sistema anual o semestral de encuestas, y que logran articular esa fuente de información con la de los censos, están en condiciones de seguir la evolución de la proporción de hogares afectados por carencias críticas y de sus perfiles socio-demográficos. Para que tenga validez este seguimiento, que por supuesto sólo se aplica a las localidades cubiertas por la representatividad muestral de la encuesta, se precisa mantener una mirada permanente sobre los umbrales de dignidad en las condiciones de

vida que la mayoría de la sociedad acepta, y contar con los recursos humanos y financieros para ajustar los indicadores toda vez que se observen cambios significativos en dichos umbrales.

Si bien es posible realizar un seguimiento global durante el período intercensal, en la mayoría de los casos las encuestas de hogares no permitirán actualizar los datos a un nivel de desagregación útil para focalizar las políticas sociales, creando así una tensión entre el flujo de información, por una parte, y la evolución de las demandas de los beneficiarios y los requerimientos de gestión de los programas antipobreza, por otra.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> En un libro reciente sobre los nuevos pobres en Argentina, Minujin y Kessler hablan sobre el capital social de los hogares en el sentido de los recursos que éstos pueden movilizar a través de las redes de contactos personales, y de cómo ese capital se va "gastando" a medida que los hogares se sumergen en la pobreza (Minujin y Kessler, 1995).

<sup>7</sup> Véase en CEPAL (1995a) un minucioso examen de las virtudes y limitaciones de distintos instrumentos para seleccionar beneficiarios de programas sociales, y de las dificultades que enfrenta cada uno para actualizar la información en las oportunidades requeridas por la gestión de los programas.

## vi

### Adecuación de las variables investigadas

Los indicadores de necesidades básicas insatisfechas son seleccionados por su capacidad de representar las carencias críticas que afectan a los hogares de un país. Pero si se reconoce que las distintas categorías sociales están afectadas por distintas carencias y que por razones prácticas es conveniente seleccionar un número reducido de indicadores, el índice que resume la combinación de un conjunto necesariamente limitado de indicadores ha de ser inevitablemente más sensible a la presencia de las carencias que afectan a algunas categorías sociales.

A manera de ilustración: se suele objetar que los indicadores que se utilizan corrientemente están sesgados hacia las familias con hijos (hacinamiento, asistencia escolar, capacidad de subsistencia) y no dan la consideración debida a hogares cuyos miembros se encuentran en otras etapas del ciclo de vida familiar (por ejemplo, los hogares donde hay ancianos). El sesgo evidentemente existe. Su dirección depende de

las limitaciones de las fuentes de información y, dentro del reducido margen de selección de indicadores que éstas permiten, de las orientaciones prioritarias de los responsables de la política social.

Desde este último punto de vista, la decisión de seleccionar indicadores encaminados a detectar situaciones que afectan primariamente a los menores de edad se basó en la conclusión, apoyada por los resultados de numerosos estudios, que es justamente en las familias con niños donde la frecuencia de hogares pobres es mayor, que la proporción de pobres entre los niños es mayor que la proporción de pobres en cualquier otro grupo de edad, y que además es en los hogares con predominio de ese grupo etario donde conviene focalizar las políticas para quebrar los anillos de reproducción de la pobreza. Esta acción, a su vez, se presenta como la forma más efectiva de atacar el problema de la pobreza a mediano y largo plazo.

## VII

### Conclusión

El mapa de necesidades básicas insatisfechas es un instrumento sumamente útil para el diseño y aplicación de políticas sociales y, en particular, para la racionalización de la lucha contra la pobreza. Su eficiencia es muy alta si se toma en cuenta la simpleza relativa de su administración y el bajo costo que implica aprovechar los resultados de una operación que cuenta con financiación propia, que los Estados realizan en forma regular y que cubre en forma simultánea la totalidad de la población. Sus resultados permiten identificar asentamientos humanos de tamaño muy reducido con altos niveles de concentración de hogares que tienen necesidades básicas insatisfechas, examinar las carencias críticas específicas que los afectan y analizar sus perfiles sociodemográficos.

Las limitaciones de esta operación son claras. La

confiabilidad y precisión de los datos censales están lejos de alcanzar el nivel que se podría obtener a través de un instrumento específicamente diseñado para investigar carencias críticas. No se capta la nueva pobreza, y se subestima la urbana cuando se utilizan los mismos indicadores de umbrales de satisfacción para todo el territorio nacional.

El seguimiento de la evolución de la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas debe atender a los cambios en los estándares generales de vida, controlando permanentemente que los indicadores, o sus ponderaciones, se ajusten a dichos cambios. La comparación espacial ha de tomar en cuenta los patrones culturales que en distintos contextos geográficos orientan la evaluación que hace la población sobre sus propios niveles de vida.

La decisión de elaborar y aplicar los diseños

metodológicos que permitirían salvar algunas de estas limitaciones deberá evaluarse en cada caso, contrastando los costos adicionales que demandaría tal ope-

ración con los beneficios adicionales en el logro de las metas que justificaron la elaboración de los mapas censales.

### Bibliografía

- Botvinik, J. (1990): *Pobreza y necesidades básicas*, Caracas, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Bustelo, E. S. y A. Minujin (1994): La política social en los tiempos del cólera, *Las políticas sociales en el Cono Sur*, Montevideo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)/Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990): *Los pasivos en el Uruguay: sus características sociales*. Colección Temas Nacionales, N° 24, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Panorama social de América Latina*, LC/G.1844, Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (1995a): *Experiencias recientes de selección de beneficiarios en Costa Rica: una evaluación del SISBEN*, LC/R.1476, Santiago de Chile, 18 de abril.
- \_\_\_\_\_ (1995b): *Focalización y pobreza*, Cuadernos de la CEPAL N° 71, LC/G. 1829-P, Santiago de Chile, mayo.
- Kaztman, R. y P. Gerstenfeld (1990): Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Minujin, A. y G. Kessler (1995): *La nueva pobreza en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta.
- Ortega, E. y E. Tironi (1988): *La pobreza en Chile*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos para el Desarrollo (CED).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1990): Desarrollo sin pobreza, *Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- Uruguay, DGE (Dirección General de Estadística y Censos)/CEPAL (1989): *Pobreza y necesidades básicas en el Uruguay*, Montevideo, Ed. Arca.
- \_\_\_\_\_, Programa de Inversión Social (1994): *Evolución de la pobreza en el Uruguay*, vol. X, Montevideo.